



Cartagena de Indias D.T. y C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

Acción	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-005-2018-00223-01
Accionante	ROBERTO MIGUEL BUSTAMANTE OROZCO
Accionado	MINISTERIO DEL INTERIOR, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y OTROS
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Confirma decisión de primera instancia, por encontrar Vulnerados los derechos fundamentales a la seguridad persona, integridad física y vida del accionante.</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Corresponde a la Sala, pronunciarse sobre la impugnación presentada por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, contra la sentencia del 10 de octubre de 2018¹ proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal del señor Roberto Miguel Bustamante Orozco.

II.- ACCIONANTE

La presente Acción Constitucional la instauró el señor ROBERTO MIGUEL BUSTAMANTE OROZCO, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 73.095.345.

III.- ACCIONADA

La acción está dirigida en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL INTERIOR, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y otros.

IV.- ANTECEDENTES

4.1.- Pretensiones².

En ejercicio de la acción de tutela, el accionante elevó las siguientes pretensiones:

¹ Fols. 276 - 284 cdno 2
² Fol. 24 Cdno 1





"2.1. Que se proteja nuestro derecho fundamental a la vida, seguridad personal y al debido proceso administrativo, ordenándole al Estado colombiano, representado en la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR Y LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.

2.1.1. Que en protección al derecho fundamental a la vida y a la seguridad personal, se ordene mantener los instrumentos, herramientas y personal, que hasta ahora, han garantizado mi vida.

2.1.2 Que se mantenga como medidas de protección de mi vida, el vehículo asignado para nuestra protección."

4.2.- Hechos³.

La parte accionante desarrolló los argumentos fácticos, que se han de sintetizar así:

Manifestó el señor ROBERTO MIGUEL BUSTAMANTE OROZCO que mediante Resolución No. 4234 del 1 de junio de 2018 le fueron retirados las medidas de protección, consistente en escolta y vehículo, para desplazarse a los municipios del Departamento de Bolívar donde ejercer su actividad sindical, dicha decisión le fue notificada el 22 de junio hogaño.

Que frente al acto administrativo anterior presentó recurso de reposición y en subsidio apelación; pero fue confirmado el 4 de septiembre de 2018 mediante Resolución No. 7488. Igualmente, expone que le fue suspendida la orden de comisión de desplazamiento al Sur de Bolívar, que ya tenía autorizada para los días 25 y 28 de septiembre de 2018.

Arguye que por ser dirigente sindical su seguridad es vulnerable; además de manera irresponsable han sido señalados como subversivos, por lo que son blanco de los grupos armados de ultra derecha que se han tomado los territorios dejados por las FARC- EP; finalmente, señaló que la resolución que le retiró la medida de protección desconoce sus derechos fundamentales.

4.3.- Contestación de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA⁴

La accionada manifestó que no le constan los hechos expuestos en la demanda de tutela, por lo que se opone a la misma, además solicitó declarar su improcedencia o en su defecto desvincularla del presente proceso bajo el fundamento de que no está legitimada por pasiva pues no tienen la competencia para adoptar las medidas solicitadas en la acción de tutela.

³ Fols. 2-3 Cdno 1

⁴ Fols. 168-176; repetido folios 185-189 Cdno 1





Que vale la pena indicar que en virtud del artículo 36 del Decreto 4912 del 2011, el Director del Programa Presidencial del Derechos humanos y DIH, son miembros permanentes del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, y su secretaria técnica será ejercida por la Unidad Nacional de Protección. Por lo que, esa entidad es la que tiene la competencia en materia de medidas, instrumentos y herramientas de protección.

4.4.-Contestación MINISTERIO DEL INTERIOR⁵

La Accionada señaló que no está legitimada en la causa por pasiva puesto que no le es dable jurídicamente referirse sobre los hechos aducidos por el accionante en la acción de tutela, tampoco sobre sus pretensiones referente a la conservación de la medida de protección, puesto que a partir del 1º de noviembre de 2011 el Ministerio trasladó a la Unidad Nacional de Protección, el programa de protección reglado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior 1066 de 2015.

Igualmente, solicitó su desvinculación en el entendido que la Unidad Nacional de Protección es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa es decir que puede atender todos y cada uno de los asuntos relacionados con sus funciones, asunto que no le compete al Ministerio del Interior.

4.5.-Contestación de la DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL BOLÍVAR⁶

En el informe rendido por la Defensoría de Pueblo, manifestó que en atención a la actual condición de seguridad del Departamento de Bolívar, en fecha 28 de febrero de 2018, sacaron una “ALERTA TEMPRANA No. 026-18” en la que se indica la existencia en Colombia de una población de riesgos como grupos de líderes sociales, sindicatos; en dicha alerta se detallan las regiones del país y población de riesgo (se adjuntó informe detallado visible a folios 196 a 234).

Que no son la entidad competente para determinar el tipo de medidas de protección para los miembros de la población porque sus funciones consisten en realizar acciones encaminadas a que las autoridades competentes realicen la implementación de las medidas de protección de conformidad con el estudio del nivel de riesgo que elaborado por el personal idóneo y competente.

⁵ Fols. 180-182 Cdno 1

⁶ Fols. 193-195 Cdno 1





Por lo anterior, en referencia al tema del accionante, expresó que el señor ROBERTO BUSTAMANTE, les informó sobre la resolución que le retiró la medida de protección, por lo que fue orientado por esa entidad.

4.6.-Contestación de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP⁷

La Accionada en su contestación señaló que el esquema de protección del accionante correspondía a una medida colectiva que compartía con otra persona, y por ende no estaba aprobada de manera individual, que la única medida de protección aprobada individualmente para el actor consiste en un medio de comunicación y un chaleco blindado, de las cuales goza actualmente.

Que referente a los hechos de la acción de tutela, manifestó que, el actor ha sido evaluado por el programa de protección liderado por su unidad desde el año 2014 de acuerdo al artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, donde se establece el procedimiento para que la población pueda acceder a las medidas de protección en caso de enfrentar un riesgo extraordinario o extremo, o como en el caso del accionante, una reevaluación del nivel de riesgo de la persona que ya hace parte del programa.

Que para el año 2017, el actor fue revaluado por temporalidad, su caso fue presentado en la sesión No. 02 del Grupo de Valoración Preliminar que fue celebrada el 16 de enero de 2017 donde se validó su nivel de riesgo como EXTRAORDINARIO con una matriz de 50.55%, por lo que en fecha de 18 de abril de ese mismo año, se recomendó para su caso *"Ratificar el esquema de protección tipo 1 colectivo aprobado para los señores (...) Roberto Miguel Bustamante Orozco (...) conformado por un vehículo convencional, dos (2) hombres de protección. Ratificar como medida individual un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado."* Que dicha medida se dio por doce meses mediante Resolución No. 2315 de fecha 20 de abril de 2017.

Seguido, señaló que para el 2018, por el mismo principio de temporalidad se revaluó el nivel de riesgo del accionante, por lo que su caso fue presentado en la sesión No.9 del Grupo de Valoración el 6 de marzo de la anualidad, determinando que el nivel de riesgo es ORDINARIO, con una matriz de 41.11% evidenciándose que disminuyó notablemente su intensidad, por lo que el 13 de

⁷ Fols. 236-247 Cdno 2.





marzo hogaño, se decidió no validar y retirar la medida de protección colectiva del accionante.

4.7.-Contestación de la GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR (Secretaría de víctimas)⁸

Señaló que su entidad no está llamada a ser vinculada por pasiva teniendo en cuenta que las medidas de protección colectiva son de competencia de la Unidad Nacional de Protección por recomendación del CERREM, de acuerdo al enfoque diferencial, territorial y de género, así como el análisis del riesgo y las propuestas presentadas por los grupos o comunidades.

V.- FALLO IMPUGNADO

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018)⁹, resolvió conceder el amparo deprecado por el accionante por lo que ordenó a la Unidad Nacional de Protección restablecer y mantener el esquema de protección al señor Roberto Bustamante Orozco, hasta que se le realice un estudio serio, detallado, minucioso e individual del nivel de riesgo, que permita establecer y conocer la situación de seguridad de riesgo actual del actor de acuerdo a su actividad de liderazgo sindical.

El Juzgador de primera instancia encontró procedente la acción de tutela, en cuanto a las condiciones especiales del accionante, las cuales consideró en el hecho que lo reclama es la protección de su derecho fundamental a la seguridad personal y a la vida, que según el *a quo* no podría ser debatida por los medios ordinarios puesto que resultarían ineficaces para obtener la protección propuesta.

La decisión anteriormente tomada por el *a quo* tiene como sustento que, revisadas y estudiadas las pruebas aportadas dentro del proceso, se colige que los argumentos de la accionada Unidad Nacional de Protección para terminar la medida de protección del actor, no se sustentaron en un estudio serio, detallado, minucioso y actual que les permitiera evidenciar que el nivel de riesgo del accionante en realidad había disminuido, pues lo que se tomó en consideración fue un informe datado del año 2016 .

El fallador, dentro del marco jurídico basa su pronunciamiento en la jurisprudencia constitucional indicando que el reconocimiento del derecho a la

⁸ Fols. 268-273 Cdno 2.

⁹ Fols. 276-284 Cdno 2.



seguridad personal supone que todos los asociados reciban protección de las autoridades públicas, para aquellos casos en los estén expuestas a un riesgo que atenta contra sus bienes fundamentales.

VI.-FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

En el escrito de impugnación ¹⁰ la accionada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN expone que no comparte la decisión tomada por el Juzgado de primera instancia y que excede la competencia dada por la Constitución, sin tener en cuenta que el esquema de protección del accionante era de carácter colectivo y no individual, que las únicas medidas individuales autorizadas para éste consisten en un medio de comunicación y un chaleco blindado.

Agrega que el fallo de tutela, desconoció que no se pueden mantener medidas de protección sin un soporte jurídico, es decir, sin las recomendación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM; además la Unidad maneja recursos públicos por tanto no puede disponer de ellos sin previo acto administrativo debidamente sustentado.

Para el impugnante, el a quo desconoció el principio de subsidiariedad de la acción de tutela al ordenar mantener las medidas de protección en favor del accionante puesto que dicha acción constitucional no es el medio idóneo para ello; finalmente, indicó que la acción se torna improcedente porque lo pretendió fue el amparo de derechos colectivos y solicita que se revoque el fallo de primera instancia.

VII.-RECUESTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de fecha diecinueve (19) de octubre de 2018¹¹, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, se concedió la impugnación, interpuesta por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, en contra de la sentencia de primera instancia proferida el diez (10) de octubre de 2018, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el día 22 de octubre de 2018, siendo finalmente admitido por esta Magistratura el 24 de octubre de la misma anualidad¹².

¹⁰ Fols. 332-347 Cdno 2.

¹¹ Fol. 355 Cdno 1.

¹² Fol. 4 y vto. Cdno 3.





VIII.-CONSIDERACIONES

8.1.- Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

8.2.- Problema jurídico

De conformidad los argumentos de la impugnación, considera la Sala que los problemas jurídicos a resolver se circunscriben en determinar sí:

¿La Unidad Nacional de Protección vulnera los derechos fundamentales a la seguridad personal, a la vida y a la integridad del accionante, al decidir, con base en un concepto del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, finalizar el esquema de seguridad del señor Roberto Miguel Bustamante Orozco?

Para arribar los problema jurídico abordaremos el siguiente hilo conductor:(i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) La procedencia de la acción de tutela para salvaguardar derecho fundamental a la seguridad personal, integridad física y a la vida; (iii) Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal; (iv) Procedimiento para ordenar adopción de medidas especiales de protección; y (iv) Caso concreto.

8.3.- Tesis de la Sala

La Sala CONFIRMARÁ la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, en fecha 10 de octubre de 2018, por ser este mecanismo constitucional procedente para tutelar los derechos fundamentales a la seguridad personal, a la integridad y a la vida del señor Roberto Miguel Bustamante Orozco.

8.4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

8.4.1.- Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que



estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

8.5.- La procedencia de la acción de tutela para salvaguardar derecho fundamental a la seguridad personal, integridad física y a la vida

En los casos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la a la seguridad social, la vida, y la integridad física, la Corte Constitucional ha sostenido constantemente que la tutela es un mecanismo de defensa judicial loable en el caso de alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano, aunque existan otros medios en la jurisdicción contenciosa administrativa para censurar las actuaciones de las respectivas autoridades, como sucede con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Todo lo anterior, en razón, de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, estableciendo entonces que el medio defensa de



23

la jurisdicción contenciosa administrativa resulte ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida.

Puede llegar a sostenerse, que tratándose de controversias vinculadas con solicitudes de protección, valoraciones del nivel de riesgo, adopción de medidas de prevención o reevaluación de esquemas de protección, la acción de tutela resultare improcedente por existir otros mecanismo de mejor carácter para dirimir dichos conflictos; sin embargo, resulta necesario advertir que tal dilucidación no está planteada en términos absolutos, pues en la misma jurisprudencia constitucional, el criterio de improcedencia ha desaparecido cuando se ha logrado comprobar que (i) los medios ordinarios de defensa judicial no son aptos ni eficaces para ofrecer una protección adecuada e inmediata a las apremiantes situaciones de riesgo denunciadas ni a los derechos usualmente involucrados y (ii) cuando, como consecuencia de las determinaciones adoptadas por los organismos estatales obligados a brindar medidas de protección, se configura un perjuicio grave e irreparable.

8.6.- Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal

El alcance del derecho fundamental a la seguridad personal parte de los principios constitucionales y de lo establecido en diversos instrumentos internacionales, por lo que el alto Tribunal Constitucional si bien ha indicado que este derecho tiene una naturaleza colectiva, también indicó que es un derecho de tipo individual puesto que *"aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstas los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad."*¹³

En conclusión, la seguridad personal debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose, respecto de esta última faceta, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección exclusivamente a las personas privadas de la libertad, sino también a los

¹³ Sentencia T-719 de 2003





demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física.

8.7.- Procedimiento para ordenar la adopción de medidas especiales de protección

La Corte Constitucional en sentencia T-224 de 2014, señaló que el procedimiento para ordenar las medidas especiales de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección, estarían ceñidas a dos etapas, la primera consistente en el momento en que la solicitud llega a la UNP, puesto que dicha entidad debe analizar y verificar la pertinencia de la misma para luego trasladar la petición a las respectivas autoridades con el fin de que sea valorada cuidadosamente.

Igualmente, la Corte indicó que en este estadio es de suma importancia, resaltar que las autoridades tienen la obligación de (i) realizar actuaciones idóneas para verificar los hechos que alega el solicitante, (ii) su condición dentro de un contexto determinado, (iii) evaluar la pertinencia o necesidad o urgencia de las medidas, (iv) emitir una decisión en un tiempo razonable, y finalmente (v) identificar e individualizar de manera ágil, las medidas de prevención, protección específicas y adecuadas para evitar la materialización del riesgo o mitigar los efectos de su eventual consumación, cuando a ello hubiere lugar.

Una vez realizado lo anterior, la segunda fase consiste en la notificación, pues elaborado el estudio, la decisión adoptada debe ser notificada al solicitante. De conformidad con el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, que en su numeral 8º, estableció que el contenido del informe debe darse a conocer al protegido a través de comunicación escrita, a saber:

"Artículo 40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

(...)

8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita. (...)"

En ese orden, como el precepto no discriminó entre personas de alto riesgo y personas de riesgo ordinario, concluyó en esa ocasión el alto Tribunal



24

Constitucional, que el sujeto del estudio goza del derecho de conocer las razones por las que se le estableció un determinado nivel de riesgo; obligación que también fue establecida en el artículo 28 del decreto mencionado, que además del deber de informar al peticionario la decisión tomada, impuso la responsabilidad de indicar los motivos que sustentaron dicha disposición.

En palabras de la Corte Constitucional *“resulta claro que la entidad encargada de efectuar el estudio de seguridad tiene la obligación de notificar al interesado por escrito, quien además debe conocer los fundamentos de la valoración del nivel de riesgo en que este se encuentra y las bases sobre las cuales fue calificado su nivel de riesgo. De manera concordante, las personas que ya han sido objeto de medidas de seguridad no pueden ser despojadas de ellas sin que previamente se les den a conocer las razones por las cuales su nivel de riesgo y amenaza ha disminuido, porque en tal caso se puede atentar su vida e integridad personal.”¹⁴ (Subrayado fuera del texto)*

En conclusión, existe el deber constitucional para la autoridad obligada de notificar por escrito al interesado el estudio de seguridad; con los fundamentos y las bases sobre las cuales fue calificado el nivel de riesgo.

8.8.- Caso concreto.

En el presente asunto, la accionada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, impugna el fallo de tutela de fecha diez (10) de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena en primera instancia, que concedió la acción de tutela por considerar que existió vulneración de los derechos fundamentales del actor; impugnación de la accionada basada en que el actor cuenta con medios ordinarios para suscitar un conflicto respecto a la resolución que le retiró la medida de protección, además que su estudio se basó en las circunstancias reales del actor.

8.9.- Hechos Relevantes Probados

- Resolución No.4234 de 2018 (folios 30-34)
- Recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución No. 4234 de 2018 (folios 35-42)

¹⁴ Sentencia T- 224 de 2014. M.P Jorge Iván Palacio Palacio



- Solicitud de Medidas de protección por parte la Secretaria de Víctimas y Reconciliación de Bolívar (folios 43-45)
- Resolución No. 7488 de 2018 (folios 46-67)
- Autorización para desplazamiento al Sur de Bolívar (folio 68)
- Noticia criminal SPOAT (Folio 104-117)
- Aporte actualización de estado de riesgo del accionante (Folios 152-154)
- Alerta Temprana No.026-18 de la Defensoría del Pueblo (folios 196 – 234)

8.10.- Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

A este punto, se tiene que en efecto, la acción de la referencia está dirigida a que el juez constitucional ordene restablecer y mantener la medida de protección requerida por el accionante; a su vez la impugnación, tiene como fin que la decisión tomada por el juez de primera instancia consistente en conceder la acción de tutela, sea revocada por considerar la improcedencia de la misma.

Antes de entrar al estudio del caso concreto, la Sala, considera necesario hacer ciertas precisiones en cuanto a la procedencia de la acción de tutela para cuando por medio de esta, se invoca protección constitucional para los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y la seguridad personal. Adicionalmente, se verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos a través de la jurisprudencia constitucional para su procedencia como medio principal y definitivo o como mecanismo transitorio.

Respecto al caso del señor ROBERTO MIGUEL BUSTAMANTE OROZCO, la Sala observa que, el accionante puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para censurar, por ejemplo, la Resolución No. 4234 de 2018 expedida por la Unidad Nacional de Protección, mediante la cual se ordenó finalizar el esquema de seguridad otorgado al actor. Sin embargo, diferentes aspectos llevan a concluir que dicho mecanismo de defensa judicial resulta ineficaz y por ende no es el más idóneo para ser utilizado en este caso.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la persona que acude a solicitar el amparo constitucional reviste unas características especiales que hacen posible la protección por medio de la acción de tutela, estas calidades especiales se enmarcan en el hecho de que el accionante es un líder sindical, particularidad probada con la documentación aportada con la demanda, además, se ha visto inmerso en amenazas y riesgo cercano, por



30

tanto, advierte la Sala que la protección no es meramente retórica, sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento jurídico, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela, impone a esta Corporación, la obligación de guardar la especial diligencia en el presente asunto.

Así que, el riesgo que supone al accionante no corresponde a los que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, los cuales deben ser soportados por cualquier persona. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una constante situación de peligrosidad por la actividad que realiza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema.

Por lo tanto, se considera que una persona cuyo trabajo tiene consigo una serie de repercusiones de índole negativas que limitan su tranquilidad y libre movilidad, además de afectar su seguridad personal, es dable que ante la variación a una medida de protección que le fue dada atendiendo tales circunstancias de riesgo, pueda acudir al juez constitucional para que de manera transitoria ampare sus derechos.

Ahora bien, teniendo claro la procedencia de la acción de tutela para el caso *Sub Examine*, la Sala resolverá el problema jurídico, consistente en determinar si la entidad demandada UNP vulnera los derechos fundamentales del accionante. Específicamente, si la decisión de finalizar el esquema de protección del actor, supone una interferencia inconstitucional a sus derechos fundamentales a la seguridad personal, vida e integridad.

De ese modo, se observa que, el accionante es líder sindical de la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia "ANTHOC", quien funge como presidente de la misma¹⁵, que desde el año 2014 ha sido blanco de amenazas, siendo beneficiario de las medidas de protección "*esquema de seguridad colectivo e individual*"; que fue revaluado en el año 2017 obteniendo un puntaje de 50.55% equivalente a un riesgo extraordinario, por lo que se consideró mantener la medida de seguridad y luego en el 2018 se revaluó nuevamente (estudio que no fue

¹⁵ Ver folios 157-158 Cdno 1.



allegado al presente proceso), arrojando un puntaje de riesgo menor dosificado a un 41.11%.

Lo anterior, podría bastar para indicar que no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales del accionante, sin embargo, al analizar el material probatorio, se desprende que el estudio o la evaluación mencionada por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, realizado por el Grupo de Valoración Preliminar, que se considera como el argumento o sustento de la terminación de la medida de protección, no se basó en hechos actuales como quedó expuesto en la Resolución No. 7488 de 2018 que resolvió el recurso de reposición interpuesto por el actor¹⁶, mucho menos en datos reales sobre la verdadera situación de los líderes sindicales y de la comunidad en Colombia, el alto nivel de delincuencia en las zonas en donde el accionante lidera la acción sindical, el incremento de los grupos insurgentes que se disputan los territorios y las referencias dadas por la Defensoría del Pueblo.

Extraña esta Corporación que la UNP no haya tenido en cuenta el alto índice de delitos contra los líderes sindicales y las diferentes estadísticas que señalan el incremento de homicidios y la violencia antisindicalista en regiones como la Costa Caribe. Adicionalmente, en lo que tiene que ver con la dinámica sectorial de la violencia antisindical, algunos de los sectores más golpeados en el periodo reciente, han sido la educación, la agricultura, otros servicios donde se agrupan directivas de las centrales sindicales, trabajadoras de la seguridad, trabajadoras penitenciarias y trabajadores de organizaciones sociales; y otros sectores como el minero y el de la salud; precisamente en los lugares y áreas donde el actor ejerce su labor social y sindical¹⁷.

Sobre este punto, la veracidad y seriedad del estudio previo de riesgo realizado por el Grupo de Valoración Preliminar no fue objeto siquiera de pronunciamiento en la impugnación de la accionada, que solo se limitó a repetir lo depuesto en la contestación, cuando lo que debía hacer era probar en esta instancia que la revaluación realizada al accionante estuvo sujeta bajo los parámetros normativos y que se basó en un estudio de campo actual, más cuando en ello consistió el reproche del Juez de primera instancia.

¹⁶ Folio 46 -67 Cdo no 1.

¹⁷ Ver el link <http://ail.ens.org.co/noticias/violencia-antisindical-en-2018-crece-la-arremetida-contra-activistas-y-la-dirigencia-sindical/>



31

Para la Sala no se demostró por parte de la Unidad Nacional de Protección que se hubiera seguido el procedimiento establecido en el artículo 40 del Decreto 4912 de 2011, en especial lo ordenado en su numeral 8° en consonancia con lo señalado por la Corte Constitucional, respecto a comunicar el contenido de la evaluación del nivel de riesgo realizada por el Grupo de Evaluación Preliminar al accionante, es decir, que no solo se debía notificar el acto administrativo que daba por finalizada la medida de protección, sino que, se debía participar todo el estudio de riesgo.

Lo anterior, no era más que una obligación de tipo constitucional en cabeza de la Unidad Nacional de Protección para poder proceder a la ejecución de las recomendaciones dadas por la CERREM; responsabilidad que para esta Corporación según estudio de expediente no se realizó.

Lo que denota, que la decisión de dar por finalizado el esquema de seguridad colectivo (vehículo y personal de protección), además que a diferencia de lo indicado por la accionada UNP, también se dio por finalizada la protección individual (equipo de comunicación y chaleco blindado), no cumplió con las obligaciones impuestas en el marco legal y las señaladas por la Corte Constitucional, sino que, simplemente se basó en las recomendaciones dadas por el CERREM, quien a su vez atendió al informe realizado por el Grupo de Valoración Preliminar que hoy se pone en duda por las falencias ya emitidas por el *a quo*, consistentes en tomar como base para el estudio de nivel de riesgo entrevistas e información de evaluación del año 2016, tal quedó consignado a folios 46-67.

Expuesto lo anterior, la Sala encuentra plausible la decisión tomada por el juez de primera instancia y concluye que la finalización de las medidas de protección por parte de la accionada bajo un estudio de riesgo desactualizado, vulnera los derechos fundamentales del accionante.

8.11.-Conclusión

Colofón de lo expuesto, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, por cuanto la finalización de la medida de protección al señor ROBERTO MIGUEL BUSTAMANTE OROZCO, basada en datos no actualizados y un estudio de riesgo dudoso, supone la vulneración a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal del actor.



Así las cosas, este Tribunal confirmará la sentencia de tutela de primera instancia de 10 de octubre de 2018, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMARSE la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, de fecha diez (10) de octubre de 2018, por las razones antes expuestas.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

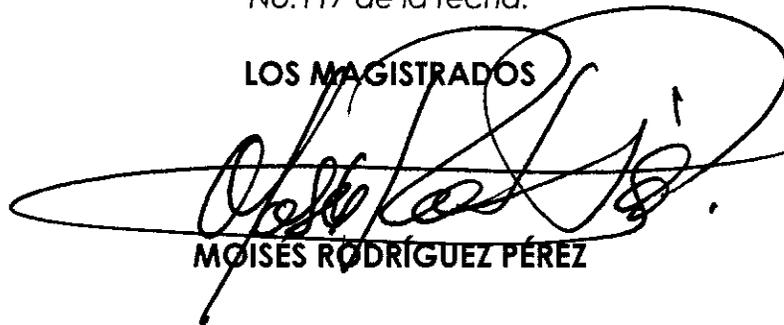
TERCERO: REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

CUARTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen.

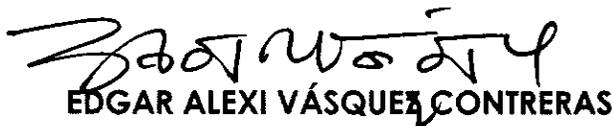
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.117 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS



CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE